



**Najwyższa Izba Kontroli
Delegatura w Łodzi**

Łódź, dnia grudnia 2010 r.

**Pan
Tomasz SZYMAŃSKI
p.o. Dyrektora Izby Skarbowej
w Łodzi**

**LLO-4101-16-04/2010
P/10/024**

WYSTĄPIENIE POKONTROLNE

Na podstawie art. 2 ust. 1 ustawy z dnia 23 grudnia 1994 r. o Najwyższej Izbie Kontroli¹, zwanej dalej „ustawą o NIK”, Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi skontrolowała w Izbie Skarbowej w Łodzi (zwanej dalej „Izbą”) zagadnienia związane z prowadzeniem postępowań kontrolnych i podatkowych w latach 2008-2010 (I półrocze).

W związku z wynikami kontroli, przedstawionymi w protokole kontroli podpisanym w dniu 26 listopada 2010 r. - Najwyższa Izba Kontroli, stosownie do art. 60 ustawy o NIK, przekazuje Panu Dyrektorowi niniejsze wystąpienie pokontrolne.

Najwyższa Izba Kontroli – mimo stwierdzonych nieprawidłowości – pozytywnie ocenia działania Izby w zakresie prowadzenia postępowań odwoławczych oraz wykonywania funkcji nadzorczych i kontrolnych wobec podporządkowanych urzędów skarbowych. Pozytywną ocenę uzasadnia uzyskana w badanym okresie poprawa terminowości i rzetelności rozpatrywania odwołań, potwierdzona zmniejszeniem liczby i udziału decyzji zaskarżanych do sądu administracyjnego oraz uchylanych w postępowaniu sądowym, a także prawidłowe ustalenie zasad współpracy z innymi organami skarbowymi i właściwa organizacja nadzoru nad wykonaniem zadań przez urzędy skarbowe. Nieprawidłowości dotyczą przewlekłego prowadzenia postępowań odwoławczych, a także stwierdzonych przez Wojewódzki Sąd Administracyjny w Łodzi (WSA) przypadków uchylania się od wydania decyzji oraz

¹ Dz. U. z 2007 r. Nr 231 poz. 1701 ze zm.

dokonywania błędnej interpretacji i zastosowania przepisów prawa materialnego przez organy podatkowe.

1. W okresie objętym kontrolą do Izby wpłynęło 5.190 odwołań od decyzji określających i ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, z tego 2.016 w 2008 r., 2.051 w 2009 r. i 1.123 w 2010 r. Stanowiły one odpowiednio 52%, 63% i 74% wszystkich odwołań od decyzji organów I instancji. Średni czas rozpatrywania odwołań uległ skróceniu ze 125 dni w 2008 r. do 117 dni w 2009 r. i 73 dni w I półroczu 2010 r. Niemniej jednak tylko 48% odwołań (48% w 2008 r., 43% w 2009 r. i 59% w I półroczu 2010 r.) rozpatrzono w terminie określonym w art. 139 § 3 ustawy z dnia 29 sierpnia 1997 r. Ordynacja podatkowa², zwanej dalej „ustawą Ordynacja podatkowa”. Stosownie do uregulowań zawartych w tym przepisie załatwienie sprawy w postępowaniu odwoławczym winno nastąpić nie później niż w ciągu 2 miesięcy od dnia otrzymania odwołania przez organ odwoławczy. NIK podziela wprawdzie stanowisko Pana Dyrektora, iż przyczynami wydłużania terminów były m.in. konieczność uzupełniania materiału dowodowego, wielowątkowość i skomplikowany charakter spraw oraz duże obciążenie zadaniami pracowników Izby, niemniej zauważa, że w 5 przypadkach (na 13 badanych) sprawy prowadzono przewlekłe, o czym świadczy długotrwała analiza materiału dowodowego oraz znaczne przerwy czasowe w prowadzeniu postępowań. Ponadto, w 2 sprawach WSA wskazał na uchylanie się Dyrektora Izby od wydania decyzji. Według stanu na dzień 26 października 2010 r. w Izbie pozostawało nierozpatrzonych 358 odwołań, które wpłynęły do dnia 30 czerwca 2010 r., w tym 3 z 2008 r. i 176 z 2009 r.

Należy zauważyć, że mimo wprowadzenia elektronicznego rejestru pism i spraw, umożliwiającego bieżące monitorowanie spraw do załatwienia, a także analizowania wewnętrznej sprawozdawczości w tym zakresie, podejmowane działania nie przyniosły oczekiwanej efektów – kontrola wykazała, że miały miejsce przypadki przewlekłego prowadzenia postępowań odwoławczych z winy Izby, a w terminie dłuższym niż 2 miesiące załatwianych było ponad 50% odwołań.

Na wydłużenie średniego czasu rozpatrywania działań znacząco wpłynęły odwołania od decyzji w sprawach paliwowych, które w latach 2008–2009 stanowiły 8% odwołań od decyzji organów I instancji i 15% odwołań od decyzji określających i ustalających wysokość zobowiązania podatkowego. Wydłużanie terminów rozpatrywania przez Izbę odwołań składanych przez nabywców paliw, spowodowane było koniecznością oczekiwania - zgodnie ze stanowiskiem WSA - na rozstrzygnięcia spraw wobec sprzedawców. Od 1 stycznia 2008 r. do 15 października 2010 r. Izba rozpatrzyła 597 odwołań w sprawach paliwowych, z czego w 401 przypadkach (67%) decyzje utrzymano w mocy, a w 172 (29%) uchylono, przekazując

² Dz. U. z 2005 r. Nr 8, poz. 60 ze zm.

sprawy do ponownego rozpatrzenia. Stanowisko Dyrektora Izby popierane było przez WSA, który w latach 2008–2010 (do 15 października) w 130 przypadkach na 152 (86%) oddalił bądź odrzucił skargi podatników.

Przeprowadzona w trakcie kontroli analiza 462 decyzji, wydanych w wyniku rozpatrzenia odwołań od decyzji określających lub ustalających wysokość zobowiązania podatkowego, wykazała zmniejszenie się udziału decyzji uchylanych z 52% w 2008 r. do 40% w 2009 r. oraz reformatoryjnych z 9% do 7%. Mimo pozytywnych tendencji w tym zakresie NIK zauważa, iż na wysoki udział uchylanych w postępowaniu odwoławczym decyzji organów I instancji (54%), wskazywano już po kontroli przeprowadzonej w 2003 r. Informując o sposobie realizacji wniosków pokontrolnych NIK - Dyrektor Izby podał wówczas, że zobowiązał naczelników wydziałów orzecznich do dokonania analizy przyczyn uchylania lub umarzania decyzji i przeprowadzenia szkoleń z kierownikami odpowiednich komórek orzecznich urzędów skarbowych.

Analiza 100 spraw wykazała, że stosownie do art. 140 § 1 ustawy Ordynacja podatkowa, Izba informowała strony postępowania o przyczynach opóźnień i nowym terminie załatwienia sprawy.

2. Skargi na decyzje Dyrektora Izby, wnoszone były do WSA z zachowaniem trzydziestodniowego terminu, określonego w art. 54 § 2 ustawy z dnia 30 sierpnia 2002 r. Prawo o postępowaniu przed sądami administracyjnymi³. W 2009 r. - w odniesieniu do roku poprzedniego - zmalała liczba skarg na decyzje Dyrektora Izby w sprawie ustalenia i określenia wysokości zobowiązania podatkowego z 487 do 356 oraz udział decyzji zaskarżanych z 25% do 23%. W I półroczu 2010 r. tendencja ta utrzymywała się – zaskarżono 135 decyzji (11%). Znacznemu zmniejszeniu – z 212 w 2008 r. do 64 w 2009 r. – uległa liczba decyzji uchylanych, które stanowiły odpowiednio 44% i 18% liczby decyzji zaskarżonych. Stwierdzono jednak, że w 13 przypadkach (na 30 badanych) przyczyną uchylenia decyzji było naruszenie prawa materialnego.

W wyniku zaskarżenia 98 wyroków WSA, wydanych po 1 stycznia 2008 r., Naczelny Sąd Administracyjny rozstrzygnął 34 skargi kasacyjne wniesione przez Izbę (w 2008 r.) i 64 wniesione przez podatników (57 w 2008 r. i 7 w 2009 r.). Sąd uchylił 8 wyroków zaskarżonych przez Izbę i 7 zaskarżonych przez podatników (z 2008 r.).

3. Nadzór nad urzędami skarbowymi Izba sprawowała m.in. poprzez monitorowanie i analizę wykonania zadań, przeprowadzanie kontroli, załatwianie skarg, rozpatrywanie ponagleń oraz organizowanie narad i spotkań instruktazowo-roboczych, na których omawiano m.in. zmiany w obowiązujących przepisach prawa, orzecznictwo, zagadnienia z zakresu kontroli

³ Dz. U. Nr 153, poz. 1270 ze zm.

podatkowej oraz kształtowanie się mierników wykonania zadań. W badanym okresie Wydział Nadzoru nad Urzędami Skarbowymi przeprowadził w podległych urzędach 145 kontroli, w tym 13 kompleksowych, 62 problemowe i 70 doraźnych. Kontrole te obejmowały m.in. zagadnienia z zakresu postępowania podatkowego i kontrolnego.

Zdaniem NIK, miernikiem skuteczności tych działań może być malejąca liczba skarg wnoszonych do Izby na działalność urzędów skarbowych ze 111 w 2008 r. do 89 w 2009 r. (o 20%) oraz 35 w I półroczu 2010 r., a także malejąca liczba skarg uznanych za zasadne lub w części uzasadnionych z 45 w 2008 r. do 21 w 2009 r. i 9 w I półroczu 2010 r.

4. Izba współpracowała z Urzędem Kontroli Skarbowej w Łodzi na podstawie porozumień z 2006 r. i 2009 r., które określały podział kompetencji i koordynacji działań kontrolnych oraz zasady wymiany informacji pomiędzy organami kontroli skarbowej i podatkowej. Celem współdziałania było m.in. uniknięcie powtórnej lub jednoczesnej kontroli tych samych podatników.

5. W ocenie NIK, poprzez utworzenie wojewódzkiej sieci osób kontaktowych do spraw zarządzania ryzykiem zewnętrznym, zapewniono szybki i sprawny obieg informacji pomiędzy Izbą i urzędami skarbowymi. Główne kierunki działań podejmowanych w ramach Strategii Zarządzania Ryzykiem Zewnętrznym określone zostały w opracowanych przez Izbę Wojewódzkich Planach Dyscypliny Podatkowej na 2008 i 2009 r.

Analiza sprawozdań MF-ZRZ wykazała, że pomimo zmniejszenia w 2009 r. w odniesieniu do roku poprzedniego liczby przeprowadzanych kontroli z 5.315 do 4.735, tj. o 580 (o 11%), zwiększeniu uległy kwoty uszczupień o 11.323 tys. zł (o 61%). Liczba czynności sprawdzających pozytywnych wzrosła o 2.231 (o 95%), a kwoty uszczupień czynności sprawdzających zwiększyły się o 472 tys. zł (o 41%).

6. Zgodnie z wytycznymi Ministerstwa Finansów, powołany przez Pana Dyrektora z dniem 27 lutego 2009 r. zespół dokonał analizy kosztów ponoszonych przez Izbę i urzędy skarbowe, pod kątem możliwości ich obniżenia i opracowany został program, którego celem było ograniczenie wydatków, związanych z utrzymaniem administracji podatkowej. Realizacja tego programu przyczyniła się do zmniejszenia wydatków o 39,8 tys. zł. W dniu 9 lutego 2010 r. Ministerstwu Finansów przedstawiono również propozycje w zakresie możliwości uzyskania dodatkowych wpływów budżetowych. Informując Ministerstwo o podjętych działaniach oszczędnościowych wskazał Pan Dyrektor, że niedobory kadrowe w powiązaniu z polityką oszczędnościową, zakładającą m.in. wstrzymanie wypłaty nagród, nieprzedłużanie umów zawartych na czas określony, niezatrudnianie pracowników na powstałe wakaty oraz nieprzeprowadzenie procedur naboru pracowników spoza jednostek resortu finansów, utrudniały realizację zadań statutowych. Analiza sprawozdań z efektywności działań Izby za czerwiec

w latach 2008, 2009 i 2010 r. wykazała znaczne obciążenie pracowników Izby. W przeliczeniu na 1 etat merytoryczny pracownicy objętych kontrolą komórek organizacyjnych mieli do załatwienia średnio 8 – 12 spraw (m.in. skarg, odwołań, ponagleń).

Przedstawiając powyższe oceny i uwagi, Najwyższa Izba Kontroli wnosi o:

- zobowiązanie naczelników urzędów skarbowych do bieżącej analizy materiałów stanowiących podstawę wydawanych decyzji oraz szkolenia pracowników orzecznictwa, celem zmniejszenia uchylanych decyzji,
- podjęcie działań zapewniających wyeliminowanie przypadków przewlekłego prowadzenia postępowań odwoławczych.

Najwyższa Izba Kontroli Delegatura w Łodzi, na podstawie art. 62 ust. 1 ustawy o NIK, oczekuje od Pana Dyrektora w terminie 15 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego, informacji o sposobie wykorzystania uwag i wykonania wniosków, bądź o działaniach podjętych w celu jego realizacji lub przyczynach niepodjęcia takich działań.

Zgodnie z treścią art. 61 ust. 1 ustawy o NIK, w terminie 7 dni od daty otrzymania niniejszego wystąpienia pokontrolnego przysługuje Panu prawo zgłoszenia na piśmie do Dyrektora Delegatury NIK w Łodzi umotywowanych zastrzeżeń w sprawie ocen, uwag i wniosków zawartych w tym wystąpieniu.

W razie zgłoszenia zastrzeżeń, zgodnie z art. 62 ust. 2 ustawy o NIK, termin nadesłania informacji, o której wyżej mowa, liczy się od dnia otrzymania ostatecznej uchwały właściwej komisji NIK.